

Relations industrielles Industrial Relations



La gestion du personnel dans les ministères du gouvernement du Québec Personnel Management in the Departments of the Government of Quebec

James Iain Gow

Volume 29, numéro 3, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028532ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/028532ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)
1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gow, J. (1974). La gestion du personnel dans les ministères du gouvernement du Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 29(3), 560–578.
<https://doi.org/10.7202/028532ar>

Résumé de l'article

Cette étude porte sur la situation et les pratiques des services de personnel dans les ministères du gouvernement du Québec en 1972 telles que décrites par les responsables eux-mêmes.

La gestion du personnel dans les ministères du gouvernement du Québec

James Iain Gow

Cette étude porte sur la situation et les pratiques des services de personnel dans les ministères du gouvernement du Québec en 1972 telles que décrites par les responsables eux-mêmes.

Cette recherche a été réalisée grâce à une subvention du ministère de l'Éducation du Québec dans le cadre d'une étude des institutions administratives du Québec. Jacinthe Bherer a participé à cette recherche.

Tant pour le Canada que pour le Québec, la littérature sur l'administration du personnel a toujours mis l'accent sur les rôles des organismes centraux de gestion. Ceci est normal quand on considère que les réformes amorcées au Canada en 1908 et au Québec en 1943 étaient surtout des mesures de centralisation administrative en vue de la dotation de nos fonctions publiques de régimes de mérite. Aussi, quand au milieu des années 1960 les deux gouvernements ont instauré des régimes de négociation collective des conditions de travail de leurs fonctionnaires, l'attention s'est portée de nouveau sur les organismes centraux de planification, de négociation et d'application des conventions collectives. En même temps, la création de ces derniers a révélé certaines ambiguïtés dans les rôles traditionnels des commissions de service civil ou de fonction publique. Donc, sous le coup de la nécessité de réorganiser les services centraux du personnel afin de donner une forme concrète au rôle du gouvernement-employeur, on a repensé les rôles des commissions de la fonction publique de sorte qu'elles sont aujourd'hui presque dépouillées d'activités de gestion. On leur reconnaît surtout des rôles de surveillance et de contrôle semblables à ceux du vérificateur général.

Dans tout ce processus, les services ministériels ont retrouvé leur rôle de gestionnaires de personnel. Dans le cas du Québec, qui nous intéresse particulièrement ici, ceci a été fait par la création du Ministère de la fonction publique en

GOW, J. I., Département de science politique, Université de Montréal.

1969. Que ce soit dans le texte de la loi¹ ou dans les explications du ministre à l'époque² on peut voir une précision des rôles de sorte que la politique d'ensemble relève du Ministère, la vérification du respect du régime de mérite relève de la Commission et l'application des lois, règlements et conventions relèvent des ministères et organismes régis par la loi de la fonction publique. Ces distinctions ne sont pas parfaites, bien sûr. La Commission garde, par exemple la responsabilité générale pour la classification des emplois, mais outre la tâche de négocier les conventions collectives le Ministère a surtout des responsabilités concernant des études, de la coordination, de la planification et de l'élaboration des normes.

La création du Conseil du trésor, par l'adoption de la Loi de l'administration financière en 1970³, n'a pas changé les rapports entre les ministères du gouvernement et le Ministère de la fonction publique. Le Conseil du trésor jouit de pouvoirs délégués du Lieutenant-gouverneur en conseil pour ce qui est des plans d'organisation, des effectifs, des conditions de travail et de la politique administrative générale. Le Ministère de la fonction publique a gardé ses deux mandats de négociation collective des conditions de travail et de conception et de coordination des politiques en matière de personnel⁴.

Le texte qui suit nous permettra de voir la place des ministères dans ce système. Cependant, de manière générale on peut dire que la pensée administrative récente donne une place plus grande à la gestion du personnel par les services de réalisation * d'un gouvernement et ce, pour deux raisons. D'abord, il a été maintes fois observé que l'organe de conception et d'organisation qui se laisse entraîner dans le détail de l'admi-

¹ Loi du ministère de la fonction publique, S.Q., 1969, c. 14.

² Marcel MASSE, *Journal des débats*, le 20 août 1969, pp. 3100-3103, repris dans J. I. GOW, *Administration publique québécoise*. Beauchemin, 1960, pp. 195-212. Voir aussi, Jean COURNOYER, « Pouvoir et « pouvoirs » chez l'État-employeur » dans *Pouvoir et pouvoirs en relations du travail*, XXVe congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, 1970, pp. 51-74.

³ S.Q. 1970, c. 17.

⁴ c.f. les remarque du ministre Garneau lors du débat sur l'adoption du projet de loi sur l'administration financière, *Débats de l'Assemblée nationale*, le 15 décembre, 1970, p. 2272. Le Conseil du trésor ne s'est pas donné un service spécialisé en matière de personnel, *Débats de l'Assemblée nationale*, le 2 juin 1971, p. B 1964.

* Par services de réalisation, nous entendons ceux qui dispensent des services au public ou bien qui réalisent des projets de soutien pour le compte de ceux-ci. L'expression est de Lionel OUELLET, dans « Concepts et techniques d'analyse des phénomènes administratifs », in *Revue canadienne de science politique*, I, 3, 1968, 310-335. Elle nous apparaît plus précise que celle des « services techniques » utilisés par la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission (GLASSCO) ou bien celle des « line services » du langage administratif américain.

nistration quotidienne se crée des obstacles importants à la réalisation de son mandat original. D'autre part, on redevient conscient qu'on ne peut jamais tout centraliser et qu'il reste toujours un fond des activités horizontales qu'on ne peut pas enlever aux administrations de gestion. L'organe central ne peut rien réaliser sans le concours des administrations de réalisation qui sont les utilisateurs de la main-d'oeuvre. En effet, comme hypothèse de travail, nous avons postulé que les ministères du gouvernement du Québec ont les pouvoirs résiduels en matière de personnel, c'est-à-dire que tout ce qui ne leur a pas été enlevé par la centralisation (faite par les lois, règlements et conventions collectives) leur reste comme pouvoir et comme responsabilité.

Donc, à l'origine de cette étude, il y a une double constatation. D'abord, les ministères ont un rôle important à jouer dans l'administration du personnel de la fonction publique. Ensuite, ce rôle est peu connu et peu étudié.⁵

L'ENQUÊTE

Pendant l'été 1972, nous avons adressé aux ministères du gouvernement du Québec un questionnaire qui visait à découvrir non seulement la pratique de la gestion du personnel à ce niveau, mais aussi l'attitude des directeurs de personnel dans les ministères à l'égard des organes et organismes centraux de direction et de contrôle. Pour ce faire nous avons utilisé une typologie des activités dans l'administration du personnel basée sur la distinction des trois phases de l'activité administrative que sont la conception ou la planification, la gestion ou l'exécution et le contrôle ou l'évaluation (tableau 1). Le questionnaire semble, à la lumière des réponses avoir été adéquat, mais il y a eu certaines contradictions dans les réponses dont les origines peuvent être soit un manque de clarté dans le texte, soit une confusion réelle du côté des répondants.

⁵ Il y a eu, en 1957, une table ronde de l'Institut d'administration publique du Canada sur « The role of the Departmental Personnel Officer » publié dans le volume des *Proceedings of the Ninth Annual Conference* de l'Institut, et repris en partie dans HODGETTS et CORBETT, *Canadian Public Administration*, MacMillan, 1960, pp. 289-296. La Commission Glassco, quoique prônant une plus grande déconcentration en matière d'administration du personnel comme d'ailleurs en matière d'administration financière, a consacré peu de pages à la gestion du personnel dans les ministères du gouvernement fédéral; *Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, tome I, 1962, pp. 268-275 et 376-388. Dans leur étude sur « La fonction publique canadienne et québécoise », in *Administration publique du Canada*, XV, I, 1972, les juristes René DUSSAULT et Roger BERNATCHEZ consacrent quelques lignes à la position des ministères dans l'ensemble des organes de gestion, pp. 91-92. Voir aussi Patrice GARANT, *La fonction publique canadienne et québécoise*, Québec, 1973, pp. 51-52, 56-57. Pour notre part, le meilleur texte canadien sur le dilemme du gestionnaire face aux organes centraux de gestion est celui de H. L. LARAMBOISE, « Administrative Reform in the Federal Public Service: Signs of a Saturation Psychosis », in *Administration publique du Canada*, XIV, 3, 1971, pp. 303-325.

TABLEAU 1

**Typologie des activités dans l'administration du personnel
dans la fonction publique**

<i>CONCEPTION</i>	<i>GESTION</i>	<i>CONTRÔLE</i>
I. <i>Classification</i> classification	classement	appels
II. <i>Dotation</i> effectifs	recrutement et sélection notation avancement promotions transferts mises en retraite	appels et évaluation des pratiques de gestion
III. <i>Conditions de travail</i> politique salariale	négociation des conven- tions collectives applica- tion des conventions	griefs
droits et obligations des fonctionnaires	direction et discipline	griefs et appels
IV. <i>Formation et</i> <i>perfectionnement</i> politique en matière de formation et de perfectionnement	formation (choix de cours et de candidats)	évaluation

La suite donnée à notre demande, même si elle nous a déçus quelque peu, a aussi été révélatrice d'une certaine mentalité qui règne à quelques endroits au sein de l'administration québécoise. Nous avons adressé notre questionnaire à vingt ministères, à l'intention des directeurs de personnel. Ce nombre comprenait tous les ministères à l'époque sauf celui de la fonction publique que nous avons exclus justement parce que nous voulions rejoindre ses clients. Or, nous avons eu, à la suite d'un premier rappel expédié pendant l'été, douze réponses touchant quatorze ministères (les services de personnel des ministères des transports, des travaux publics et de la voirie ayant été fusionnés quelques mois auparavant).

Après l'envoi d'un deuxième rappel au début novembre, nous avons appris d'un directeur du personnel dans un des ministères retardataires que l'opportunité de répondre à notre questionnaire avait été discutée de manière informelle au Comité consultatif des directeurs de personnel des ministères et qu'une entente officieuse avait été faite de ne pas y donner suite. Néanmoins, après la préparation d'une première version de cet article, deux autres ministères nous ont formulé des commentaires,

l'un par écrit l'autre oralement⁶. Aussi, des agents du Ministère et de la Commission de la fonction publique nous ont fait part de leurs commentaires. Malgré les commentaires de ces derniers, il ne reste pas moins que cette étude présente les perceptions des directeurs de personnel des rapports entre leurs ministères et les organes et organismes centraux. Il serait souhaitable que d'autres recherches puissent vérifier le bien-fondé de ces perceptions.

LES IMPRESSIONS GÉNÉRALES DES ORGANES ET ORGANISMES CENTRAUX

On sait que l'évaluation d'un employé par son supérieur peut varier selon qu'elle porte sur la personne de manière globale ou sur une quantité de facteurs plus précis, tels le rendement, la ponctualité, l'exactitude, etc... De la même façon, nous avons voulu connaître les appréciations globales que font les directeurs de personnel des ministères des organes et organismes centraux. Ces appréciations que nous leur avons demandées avant de procéder aux questions détaillées, peuvent ou non refléter la réalité. Elles restent néanmoins des impressions.

La question était : « Quelle est la forme dominante des rapports qu'entretiennent avec votre service les ministères et organismes suivants ? ; elle était suivie d'une liste de six organes ou organismes ainsi que d'un choix pour chacun d'une réponse « contrôle », « service », « les deux » ou « autre ». Des réponses il en ressort deux constatations intéressantes. D'abord, seules quatre administrations centrales projettent une image nette auprès des directeurs de personnel. Ensuite, entre ces quatre administrations et les ministères répondants, les rapports de contrôle et de service ne sont pas toujours ceux qu'on aurait attendu.

Sur la question de la clarté de l'image que l'on s'est faite des administrations centrales, on se trouve avec deux groupes. Dans un premier groupe il y a le Conseil du trésor, le Ministère de la fonction publique, la Commission de la fonction publique et le Ministère des finances. Sur ces unités, les réponses sont complètes⁷ et les tendances sont claires. Par contre, en ce qui concerne le Ministère du travail et le Tribunal du tra-

⁶ Les ministères suivants ont répondu à l'enquête initiale : Affaires sociales, Agriculture et colonisation, Affaires culturelles, Communications, Éducation, Finances, Industrie et commerce, Justice, Terres et forêts, Travail et main-d'œuvre, Tourisme, chasse et pêche et Transports, Travaux publics et voirie. Deux ministères ont fait des commentaires sur la première version de ce texte : Affaires municipales et Immigration. Les ministères qui n'ont pas répondu sont : Affaires intergouvernementales, Institutions financières, coopératives et compagnies, Revenu et Richesses naturelles.

⁷ Une réponse a été faite en forme d'un texte basé sur toutes nos questions sauf la première de sorte que pour cette question il n'y a que douze réponses.

vail les réponses sont moins nombreuses et assez partagées. Pour chacun on a une réponse « contrôle » et deux ou trois réponses « service » tandis que pour le Ministère il y a deux réponses « autre » et pour le Tribunal quatre. Sans doute, y a-t-il des explications à demander aux répondants, mais il semble surprenant que même dans une situation où les négociations relèvent du Ministère de la fonction publique, les autres ministères n'ont pas l'impression d'être contrôlés par le Ministère du travail ni par le Tribunal. Ceci reflète peut-être le fait que les unités de négociation ne posent pas le problème à Québec qu'elles posent ailleurs étant donné qu'elles sont presque déterminées par la Loi de la fonction publique.⁸ Cependant, il reste le problème de l'inclusion ou non de certains postes parmi ceux qui sont détenus par les salariés.⁹ Il semble que ce problème est devenu une question de classification aujourd'hui.

Dans les réponses qui suivent, par contre, on voit que les ministères n'ont pas de difficulté à se situer vis-à-vis les unités mentionnées.

Forme dominante des rapports avec :

	<i>Contrôle</i>	<i>Service</i>	<i>Les deux</i>	<i>Autre</i>
Conseil du trésor	10	0	2	0
Ministère de la fonction publique	2	2	7	1
Commission de la fonction publique	2	1	9	0
Ministère des finances	10	0	1	0

S'il n'y a aucune surprise à constater que le Conseil du trésor représente surtout des contrôles dans la vie des directeurs de personnel, on peut s'interroger sur les trois autres réponses. Si le Ministère de la fonction publique se voit attribuer un rôle de service aussi bien que de contrôle, ceci reflète probablement son style de travail, car son mandat formel ainsi que sa position de conseiller auprès du Conseil du trésor en matière de personnel auraient pu fort bien faire de lui un agent essentiellement de contrôle. Nous devons supposer la même chose en ce qui concerne les réponses touchant la Commission puisque son rôle en est encore plus nettement un de contrôle. Les réponses qu'on lira plus loin sur la classification et les jurys de sélection et de promotion apportent des éléments d'appui à cette hypothèse. Finalement, on doit se demander si les réponses touchant le Ministère des finances ne relèvent pas d'une vieille réputation autant que de la situation réelle en 1972. Presqu'à l'unanimité on voit en lui un agent de contrôle malgré le fait que le contrôle des effectifs et des agents contractuels relève du Conseil du trésor et que les rapports concernant les pensions de retraite ne soient pas toujours présentés par le ministère comme relevant du contrôle.

⁸ S.Q. 1965, c. 14, art. 69.

⁹ *Ibid*, art. 76, qui amende le *Code du Travail* pour exclure de la catégorie des salariés les détenteurs de postes confidentiels au sein de la fonction publique.

De ces réponses générales, donc, nous concluons que le Conseil du trésor jouit, probablement inévitablement, d'une réputation de contrôleur tandis que le Ministère et la Commission passent pour des agents de service et de contrôle. Le Ministère des finances, quant à lui, jouit d'une réputation de contrôleur qui n'est pas expliquée par les autres réponses.

La classification

Malgré un certain flottement dans les réponses concernant la classification des postes, des emplois ou des employés, confusion qui a pu naître dans la question elle-même, les réponses donnent une image assez claire de la pratique dans ce domaine. En ce qui concerne la *conception* des plans de classification les ministères reconnaissent qu'elle relève de la Commission. Cependant, la plupart disent être consultés à ce sujet, surtout en ce qui concerne les corps à caractère ministériel.

En ce qui concerne le *classement* des emplois et donc des titulaires dans le système général de classification, les réponses apportent plusieurs nuances. Il semble, d'abord qu'il faut identifier l'occasion d'un classement. Elle peut être faite suite à une reclassification générale des emplois ou bien lors de l'engagement et de l'avancement ou de la promotion d'un employé. L'intégration des emplois dans une nouvelle classification est un acte de gestion. Les règles d'intégration sont négociées entre le Ministère de la fonction publique et les syndicats, pour ensuite être appliquées par les ministères. Le classement d'un nouveau poste se fait sans considération de personnes et ce, dans le cadre des plans d'effectifs. Comme nous verrons plus loin, la principale intervention de la Commission dans ce processus touche la revision du classement des postes de cadres supérieurs et d'adjoints aux cadres. Finalement, on classe les individus lors des nominations, avancements et promotions. Ici, la Commission détermine la classe de l'employé en émettant la liste d'éligibilité, mais le ministère employeur nomme l'employé et établit l'échelon.

Le classement des emplois et des employés relève, donc en général des ministères sous la tutelle de la Commission. Cependant, la nature des normes établies par celle-ci ainsi que leur interprétation limite la marge de manoeuvre des directeurs de personnel et des gestionnaires. Un répondant dit, à ce sujet,

Le plus grand pouvoir qu'on peut trouver dans un ministère est surtout celui d'affecter quelqu'un qui détermine ensuite son classement à l'intérieur d'un corps.

C'est au sujet des *appels* en matière de classement que les réponses aux questions sur la classification varient le plus. Deux ministères disent carrément qu'il n'y a pas de système d'appel auprès de la Commission, il n'y a que des mécanismes informels. D'autres disent que si le classement donne lieu à un grief le directeur du personnel représente le sous-ministère lors de toute rencontre avec le comité des griefs du syndicat en ques-

tion¹⁰. Autrement, en cas d'une plainte d'un employé au sujet de son classement le service du personnel représente l'employé auprès de la Commission. Finalement, un ministère dit avoir toute l'autorité de statuer sur le classement des ouvriers et que seules les plaintes touchant les fonctionnaires et les agents de la paix doivent être transmises à la Commission.

Il semble que la confusion, s'il y en a, vient de la situation réelle autant que des réponses des ministères. La Commission de la fonction publique a la compétence en matière de classification selon la loi, mais les syndicats des fonctionnaires ont réussi à faire entrer certaines questions touchant la classification des emplois dans le domaine des matières négociables. En particulier, les deux dernières conventions ont stipulé que les décisions d'intégration des employés dans une nouvelle classification générale peuvent faire l'objet de griefs selon les procédures prévues par ces conventions¹¹. La conciliation des réponses données ci-haut viendrait donc du fait qu'il y a un système d'appels prévu pour les employés syndiqués en cas de révision générale de la classification, système qui aboutit devant les arbitres des griefs sous les conventions collectives, tandis qu'une plainte ou appel d'un fonctionnaire non syndiqué relèverait de la Commission. Par trois règlements adoptés après notre enquête, la Commission a établi la procédure d'appel pour les deux types d'employés¹². Après enquête et recommandation par un comité paritaire, la Commission décide de l'appel. Cependant, dans le cas d'un employé syndiqué cette décision peut faire l'objet d'un grief devant l'arbitre. Il semble que la confusion vient du fait que les services de personnel ministériels donnent parfois des conseils informels aux employés non syndiqués qui vont en appel devant la Commission.

La dotation

Dans la préparation de notre questionnaire nous avons utilisé le langage du Ministère de la fonction publique qui a défini la dotation comme l'ensemble des « procédés suivis pour combler adéquatement un poste vacant » dans le but de « s'assurer de la disponibilité d'un personnel qualifié »¹³. Dans cette partie nous examinons, donc, les réponses touchant les plans d'effectifs, le recrutement, la sélection, les promotions, les mutations et les mises en retraite. La formation et le perfectionnement sont discutés plus loin.

¹⁰ Il s'agit de la troisième étape dans le processus de règlement des griefs, voir plus loin à la page 23.

¹¹ Par exemple, les conventions collectives pour l'unité fonctionnaires 1968-71, art. 15 et 1972-75, art. 17. Par un amendement de 1969, la loi de la fonction publique (art. 52a) entérine cette pratique.

¹² Règlement concernant le droit et la procédure d'appel relatifs au classement des fonctionnaires (CT67777 du 22 novembre 1972) des agents de la paix (CT 68371, du 27 décembre 1972) et des ouvriers (CT 71900 du 6 juin 1973).

¹³ Ministère de la fonction publique du Québec, *Préparation du programme de dotation en personnel*, Québec, juin 1971, pp. 3-4.

¹⁴ S.Q., 1970, c. 17, art. 22.

En ce qui concerne les *plans d'effectifs*, les réponses apportent plusieurs éléments intéressants. D'abord dans la majorité des ministères (dix), les plans d'effectifs sont préparés par le service du personnel, mais dans trois cas il y a soit un service spécialisé à cette fin soit un service ayant d'autres responsabilités d'analyse administrative. Dans tous les cas le service du personnel doit être au moins consulté pour ses connaissances de l'ensemble des procédures de gestion du personnel.

Quant aux procédures d'approbation des plans d'effectifs nous voulions savoir comment l'on avait appliqué l'amendement à l'article 34 de la loi de la fonction publique, adopté en 1969 lors de la création du Ministère, à savoir qu'aucune nomination ne doit être faite sans une certification du Ministère « qu'aucun plan d'organisation approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil ne fait obstacle à la nomination ou promotion... ». Nous avons alors demandé aux directeurs de personnel s'il fallait toujours qu'il existe un plan d'organisation de leur ministère avant de faire accepter un changement d'effectifs. Il y a eu six réponses affirmatives sans qualification. Quatre réponses distinguent le niveau des emplois : des changements de niveau inférieur n'exigeraient pas nécessairement l'adoption d'un plan d'organisation, tandis qu'au niveau des cadres ou des adjoints aux cadres un plan d'organisation supérieur devrait être accepté par le Conseil du trésor avant l'approbation d'un changement d'effectif à ce niveau. Deux ministères suggèrent qu'un critère de nombre entre en jeu. Seuls les changements d'effectifs majeurs exigeraient un plan approuvé d'organisation. Finalement un ministère se contente de dire qu'un plan d'organisation n'est pas toujours nécessaire mais que la réponse est affirmative pour un plan d'effectifs.

Au sujet du partage des compétences en matière d'effectifs, les réponses indiquent trois centres d'autorité qui gouvernent le travail des ministères. Bien que l'autorité finale appartienne au Conseil du trésor en vertu de la loi de l'administration financière¹⁴, les ministères doivent suivre une méthode élaborée par le Ministère de la fonction publique¹⁵ et ils doivent obtenir l'acceptation de la Commission de la fonction publique du classement de certains nouveaux postes (notamment ceux des cadres et adjoints aux cadres, et ceux de certaines catégories de professionnels).

Quant au degré de succès obtenu par les ministères en ce qui concerne les plans d'effectifs, huit répondants disent que leur recommandations sont généralement suivies si elles se basent sur de bonnes analyses. Trois réponses indiquent que tout dépend des objectifs du ministère en question. L'une d'entre elles dit que ce travail se fait dans le cadre du PPBS, tandis qu'une autre suggère que l'esprit du PPBS n'est pas encore entré dans la pratique de ces études. Deux ministères indiquent

¹⁴ S.Q., 1970, c. 17, art. 22.

¹⁵ Cette méthode est présentée dans un document du Ministère *Préparation du plan d'effectifs*, août 1970.

par contre, que l'élaboration du plan d'effectifs doit se faire selon des disponibilités budgétaires établies par le Conseil du trésor.

Pour ce qui est des nominations de nouveaux employés de la fonction publique, nous avons posé aux ministères des questions sur leurs pouvoirs en matière de recrutement aussi bien que de sélection et de nomination. Quoique la distinction entre ces deux étapes n'ait pas toujours été respectée dans les réponses, le tableau général touchant le *recrutement* (ouverture de concours, publicité, voyages etc.) se résume ainsi. Suite à une demande venant du ministère intéressé, la Commission de la fonction publique ouvre un concours et en fait la publicité. Plusieurs ministères mentionnent leur participation à la formation des jurys, question sur laquelle nous revenons plus loin. Deux ministères mentionnent spécifiquement qu'il peut y avoir délégation restreinte de responsabilités en matière de recrutement comme en matière de sélection, mais que ceci se fait selon le cas et non de manière générale.

Au chapitre de la *sélection* et de la *nomination* les ministères jouent des rôles plus précis. On sait que d'après la loi de la fonction publique (art. 33, tel qu'amendé en 1969) toutes les nominations dans la fonction publique relèvent des ministères sauf celles des sous-ministres, des cadres et des employés de certains organismes désignés par la loi. Il importe donc de voir quelles sont les relations entre les ministères qui ont cette autorité de nomination et la Commission de la fonction publique qui doit vérifier la compétence des candidats, selon l'art. 34 de la loi.

Les réponses distinguent trois types de procédures de *sélection*. Pour les fonctions à caractère interministériel le concours est tenu par la Commission qui fournit par la suite les noms de candidats éligibles pour les postes en question. Dans ce cas, comme toujours d'ailleurs, le ministère n'est pas obligé d'accepter les candidats proposés par la Commission. Pour les emplois à caractère ministériel ou ayant des incidences propres à chaque ministère, la procédure est différente. Dans le cas des fonctionnaires, la Commission contrôle la composition des jurys sur proposition de chaque ministère. Parfois la Commission sera représentée sur le jury mais pas toujours. Dans tous les cas, avant la nomination cependant, elle doit vérifier la conformité de la conduite du jury à la loi et aux règlements. Dans le cas des ouvriers, en troisième lieu, les ministères jouissent d'un pouvoir déconcentré qui est sujet à révision par la Commission. En somme, la Commission « sanctionne toujours la qualification ou non-qualification des candidats » mais elle le fait selon un degré variable d'intervention active.

Au sujet d'opérations touchant des employés déjà membres de la fonction publique, les réponses indiquent plus d'indépendance pour les ministères que pour les nominations. On dit que l'*avancement* des employés (à l'intérieur d'un corps) est entièrement délégué aux ministères. Pour les concours de *promotion* (passage d'un corps à un autre) on dit

que le service du personnel du ministère détermine la nécessité d'ouvrir un concours et l'administre. La Commission autorise la tenue d'un concours, autorise la composition du jury, contrôle le rapport du jury et émet la liste d'éligibilité. Plusieurs réponses indiquent que les jurys sont formés par le ministère intéressé mais on précise aussi qu'il y a habituellement un membre qui vient de l'extérieur. Toujours au sujet de la dotation, les ministères disent être entièrement autonomes en matière de *mutations*. Celles qui ont lieu au sein du ministère relèvent évidemment de lui. Celles qui ont lieu entre deux ministères se font par entente. Un ministère dit que le Ministère de la fonction publique essaie d'augmenter le nombre de mutations interministérielles sans préciser davantage. Quant à la mise à la retraite des employés, elle relève de chaque ministère qui doit se conformer avec le régime de retraite (loi et règlement). Les dossiers sont envoyés au Ministère des finances qui, selon les uns, décide chaque cas, ou, selon les autres, ne fait qu'une comptabilisation à partir des données qui lui sont fournies par le ministère intéressé.

Au sujet d'*appels* éventuels contre des actes de nomination, de promotion ou de destitution¹⁶, l'on distingue les griefs qui relèvent de la convention collective des appels qui touchent des nominations ou encore des personnes non-syndiquées. Dans le premier cas, comme on verra plus loin, le service du personnel agit comme conseiller du sous-ministre. Dans les autres cas, il agira parfois comme conseiller informel auprès de l'employé qui désire en appeler.

Finalement, au sujet des politiques de dotation, nous avons demandé aux directeurs de personnel si leurs services avaient des moyens d'évaluer le degré de réussite de leurs programmes de recrutement, de sélection et d'avancement. En général, la réponse fut négative, avec quelques commentaires à l'effet qu'il serait souhaitable que de tels moyens existent. Deux ministères ont parlé de la fiche de notation, mais leurs réponses donnent l'impression qu'il s'agit de voir la conformité entre les qualifications d'un individu et les exigences de sa tâche plutôt que d'une vérification des politiques et des méthodes de dotation. Deux ministères ont parlé d'une certaine systématisation de l'évaluation de leurs programmes de dotation. Dans un cas on parle d'un « follow-up » avec chaque nouvel employé qui s'apparente à l'utilisation de fiches de notation. Dans un autre cas on dit ne pas avoir les moyens d'évaluer le recrutement et l'avancement interministériel qui relèvent de la Commission de la fonction publique. Cependant, pour les corps de classification spécifiques au ministère,

le degré de réussite est basé sur le nombre total de candidats, le nombre qui se qualifient au concours, l'analyse des différents délais encourus, les facilités de réaffectations après concours et adaptation des candidats à leurs nouvelles fonctions.

¹⁶ Il n'y a pas d'appel contre une nomination, ce qui explique un certain nombre de plaintes auprès du Protecteur du citoyen à ce sujet.

Le peu de réponses positives reçues sur cette question nous porte à croire qu'il s'agit d'un domaine où il n'y a pas encore une politique d'ensemble. Aussi certains ministères ressentent un besoin dans ce domaine. L'une de nos réponses va jusqu'à dire « Actuellement, personne n'est responsable de rien ».

Formation et Perfectionnement

Nous avons demandé aux directeurs de personnel si leurs services pouvaient définir une *politique de perfectionnement* pour les employés de leur ministère ou s'ils étaient limités à faire des recommandations au Ministère de la fonction publique. Tous les ministères disent préparer la politique de perfectionnement à l'intérieur de la politique générale du Ministère. Le degré de contrainte que représente cette politique générale n'est pas facile à évaluer. La plupart des réponses utilisent des mots tels « souplesse », « entente », « conseil » ou « collaboration » pour décrire cette relation. Cependant, là où l'une des réponses dit que le Ministère ne fait qu'approuver quelques cours à caractère interministériel, deux autres indiquent que le programme de perfectionnement de l'année à venir lui est soumis avant d'être inscrit aux prévisions budgétaires.

Quant aux *choix des cours*, les services de personnel ont toute liberté pour les cours à caractère ministériel. Le Ministère de la fonction publique coordonne la sélection de cours à caractère interministériel. Il est à noter que l'initiative du choix des cours vient souvent des gestionnaires dans les ministères qui les proposent au service du personnel. Ceci est vrai aussi pour ce qui est du *choix des candidats* qui relève des ministères dans presque tous les cas, l'exception principale étant l'ENAP, qui choisit elle-même ses étudiants.

Comme nous l'avons fait pour les programmes de dotation dans l'ensemble nous avons posé une question aux directeurs de personnel sur l'évaluation des programmes de perfectionnement qui s'appliquent aux employés de leur ministère. Neuf réponses sur douze disent que le service du personnel assure cette évaluation en collaboration avec les intéressés (gestionnaires et étudiants). Trois ministères disent ne pas pouvoir faire une évaluation systématique des programmes de perfectionnement faute d'instruments. Une réponse dit que cette évaluation devrait se faire par le gestionnaire à l'aide d'un instrument préparé conjointement par les ministères et la direction du perfectionnement du Ministère de la fonction publique.

En somme, d'après les réponses les services du personnel des ministères définissent leurs politiques de perfectionnement, établissent les champs d'activité qui seront prioritaires et initient les cours internes. Le Ministère de la fonction publique établit les normes générales, examine pour le Conseil du trésor les programmes de perfectionnement qui s'inscrivent dans les prévisions des dépenses, et coordonne l'organisation des cours à caractère interministériel.

Les conditions de travail

La négociation collective des conditions de travail dans la fonction publique ayant, forcément, concentré au Ministère de la fonction publique la détermination de la politique gouvernementale, nous avons voulu savoir comment les différents ministères du gouvernement du Québec vivent avec ce régime. Nos répondants sont consultés par la Direction générale des relations de travail pour les aspects des *négociations* qui touchent particulièrement leur ministère. Deux ministères mentionnent aussi un rôle concernant les conditions de travail joué par le Comité consultatif des directeurs de personnel, sans préciser davantage.

Si les ministères ont, somme toute, des responsabilités marginales en ce qui concerne l'élaboration de la politique gouvernementale et la négociation des conventions collectives, ils sont néanmoins responsables de l'*application* de ces conventions. Les services de personnel sont habilités par une délégation de pouvoir de la part des sous-ministres à cette fin. Si l'application des conventions doit se faire selon les directives de la DGRT, il y a certaines différences ou nuances dans les réponses quant à l'autonomie des ministères à cet égard.¹⁷ Un groupe, légèrement majoritaire, mentionne leur rôle restreint ; ils parlent du fait qu'ils travaillent sous les directives de la DGRT, ou encore qu'ils voient à l'application non à l'interprétation des conventions. L'autre groupe parle en termes d'une plus grande latitude dans l'interprétation des conventions ou bien ils décrivent leur rôle en termes d'interprétation des conventions auprès des gestionnaires de leurs ministères. Mention est faite aussi de la participation des services de personnel lors de l'arbitrage des griefs.

Justement, les questions de discipline et d'arbitrage des griefs nous rappellent l'existence des autres contrôles qui s'appliquent aux ministères dans ce domaine. En général, pour ce qui est de la *discipline*, les ministères disent jouir d'une liberté qui est circonscrite surtout par la jurisprudence en matière de travail. Au sein des ministères, trois niveaux d'autorité sont identifiés. Pour des cas de destitutions, la décision relève du sous-chef sur recommandation du directeur du personnel. Celui-ci se trouve au niveau intermédiaire où il fait l'étude des dossiers qui lui sont soumis par les gestionnaires pour ensuite ou bien prendre une décision, ou bien transmettre le dossier au sous-chef. Au troisième niveau, les gestionnaires ou les supérieurs immédiats prennent l'initiative en matière disciplinaire. En général, ils font une recommandation au service du personnel, mais dans au moins un ministère ils ont un pouvoir délégué de suspendre un employé pour moins de cinq jours.

Des décisions d'application des conventions collectives et des mesures disciplinaires peuvent donner lieu à des *griefs*. La procédure de règlement des griefs prévoit des appels par l'employé insatisfait à quatre

¹⁷ Pour le point de vue du Ministère de la fonction publique, voir J. COURNOYER, *op. cit.*, pp. 59-63.

niveaux d'autorité. Pour les deux premiers niveaux, soit ceux du supérieur immédiat et du supérieur hiérarchique, le service du personnel agit comme conseiller auprès de ces personnes. Au troisième niveau, celui du sous-chef ou son représentant, c'est le service du personnel qui agit en tant que représentant. Si le grief doit aller jusqu'à l'arbitrage, le service du personnel agit comme consultant auprès de la DGRT qui assume la responsabilité du dossier et qui se fait représenter par un conseiller juridique.

Il ressort de ces réponses que les services de personnel dans les ministères jouent un rôle de premier plan dans l'interprétation et l'application des conventions collectives ainsi que dans le règlement des griefs.

Occasionnels, temporaires et contractuels

Nous avons posé quelques questions aux directeurs de personnel concernant les employés autres que permanents dans leurs ministères, leur importance, et leur statut. Etant donné la nature incomplète de nos réponses nous ne pouvons tirer que des conclusions très partielles sur leur nombre et les tâches qu'ils accomplissent. Les occasionnels sont les plus nombreux parmi ces catégories, surtout à cause de leur importance pour le travail saisonnier dans deux ministères, Terres et Forêts et Tourisme, chasse et pêche. Les autres occasionnels sont surtout des employés de bureau. Il n'y a pas assez de temporaires mentionnés dans les réponses pour les commenter. Les contractuels sont, presque par définition, des professionnels qui viennent de domaines assez variés : ingénieurs, avocats, architectes, comptables, spécialistes de l'information, de l'informatique et des sciences de l'éducation.

Le *statut* des occasionnels et des contractuels n'est pas déterminé par la loi de la fonction publique.¹⁸ Celui des occasionnels se trouve dans un règlement de la Commission de la fonction publique adopté comme arrêté en conseil 1714 du 5 octobre 1966, tandis que celui des contractuels se trouve dans l'arrêté en conseil 1041 du 19 mars 1971. Dans les deux cas, il n'est pas question de postes ou d'emploi. A l'intérieur des disponibilités budgétaires, les ministres ont l'autorité de nommer des occasionnels et contractuels sans autre procédure de contrôle pour ce qui est de la nomination. C'est sur le plan des conditions de travail que le statut des deux se différencie. Les conditions de travail des occasionnels sont déterminées par le ministre selon les conditions qui prévalent pour des emplois similaires dans le même secteur de travail de la fonction publique. Les seules limites précises dans le règlement concernant les occasionnels sont celles de trois et de quatre mois qu'on impose à l'engagement respectivement des ouvriers et des fonctionnaires occasionnels. Les conditions de travail des contractuels sont déterminées évidem-

¹⁸ La loi de la fonction publique prévoit (art. 3) que la Commission peut faire exception à l'application de la loi pour des emplois occasionnels.

ment par les contrats. Le chef du ministère est habilité à conclure des contrats de service avec des individus, mais il lui faut l'autorisation du Conseil du trésor si le montant payable est de \$5000.00 ou plus ou si le contrat est d'une durée de plus de trois ans (section V de l'arrêté 1041).

Ce bref résumé des réponses des directeurs de personnel nous permet néanmoins d'entrevoir l'importance du travail des ministères dans ce domaine. En effet, jusqu'à un certain degré, pour l'accomplissement de certaines tâches les ministères ont un choix à faire entre l'engagement d'employés permanents qui tombent de ce fait sous le coup de la loi de la fonction publique et l'engagement d'occasionnels ou de contractuels. D'après les réponses il semble que les raisons d'engagement et le type de personnel engagé sont différents selon qu'il s'agit d'occasionnels ou de contractuels. Dans les deux cas, cependant, la marge de manoeuvre des ministères est plus grande que dans le cas d'employés permanents.

CONCLUSION

L'examen des réponses à nos questions nous a permis de faire un certain nombre de constatations utiles au sujet de la gestion du personnel au sein des ministères du gouvernement du Québec. L'impression dominante sera celle de la grande importance des services de personnel des ministères. Les organes et organismes de planification, de surveillance et de contrôle ne peuvent en aucune manière suppléer au travail qui se fait dans les ministères. Sur tous les sujets abordés, la classification, la dotation, le perfectionnement, les conditions de travail, l'application des politiques et normes générales doit se faire dans les ministères. Aussi, chaque ministère a des responsabilités de planification pour les effectifs dont il a besoin et pour ses besoins en matière de perfectionnement. Il participe aussi à l'élaboration de la classification des emplois et à la détermination de la politique gouvernementale des conditions de travail surtout à l'égard des corps ou des emplois à caractère ministériel.

Nous croyons trouver dans ces réponses un appui, sinon une preuve de notre hypothèse de départ, à savoir que les ministères possèdent le résidu des pouvoirs en matière d'administration du personnel, tout ce qui n'est pas attribué spécifiquement à un organe ou organisme central.

Cependant, il faudrait aussi reconnaître que les interventions des organes et organismes centraux sont à l'origine d'un grand nombre d'initiatives au sein des ministères. Chaque contrôle crée une nécessité d'y répondre tandis que l'aspect « service » des relations entre les organes et organismes centraux et les ministères témoignent de tentatives d'accroître les capacités de ceux-ci. Les ministères ont une marge de manoeuvre importante ; sans leur collaboration peu de politiques en matière de personnel sont réalisables. De plus, les directeurs de personnel con-

naissent mieux que les fonctionnaires des organes centraux les conséquences des directives et les règlements généraux. L'un d'eux nous dit « nous vivons avec nos erreurs ».

L'importance des responsabilités des services de personnel dans les ministères est donc la conclusion majeure de cette enquête sommaire. Cette importance a été reconnue par la Commission de la fonction publique qui a créé, par une résolution du 6 mars 1966, un Comité consultatif des directeurs de personnel des ministères et de certains organismes qui relèvent d'elle¹⁹. Depuis que notre recherche a été faite, ce comité a été transformé en un « Comité consultatif de la gestion du personnel » de sorte qu'il agit, désormais, comme organe consultatif auprès des trois organes ou organismes directeurs de la fonction publique, soit le Conseil du trésor, le Ministère de la fonction publique et la Commission de la fonction publique²⁰.

D'autres conclusions à cette enquête peuvent être regroupées autour des relations entre les services de personnel des ministères et le Ministère de la fonction publique. Nous avons vu que sur le plan des appréciations globales le Ministère avait (lors de l'enquête) une image composée d'éléments de service autant que de contrôle, tandis que le Conseil du trésor était surtout vu comme un organe de contrôle. Le détail des autres réponses appuie ces généralisations. Le Conseil du trésor est vu comme celui qui décide, qui tranche ou qui détermine des questions d'effectifs, de budgets de formation ou de perfectionnement, et de contrats importants d'engagement de professionnels contractuels. Le Ministère, par contre, même si on lui reconnaît l'autorité d'établir des normes et des procédures touchant les plans d'effectifs, le perfectionnement et l'application des conventions collectives, est vu sous le signe de la souplesse, de la concertation, même de la consultation.

Cette double perception du Ministère et du Conseil du trésor nous invite aussi à nous demander si, aux yeux des ministères, la création du Ministère a permis de remédier à la dispersion des responsabilités en matière de gestion dénoncée par M. Masse à l'époque²¹.

D'après nos réponses, nous sommes portés à croire que la réponse est plutôt négative. Il est vrai qu'en 1972 le Ministère réunissait toujours

¹⁹ Certains organismes qui sont régis par la loi de la fonction publique sont représentés directement au Comité consultatif : ce sont notamment : la Commission du salaire minimum, la Commission des accidents du travail, Loto-Québec, l'Office des autoroutes, l'Office du crédit agricole, la Régie des Rentes.

D'autres sont représentés par le directeur du personnel du ministère dont ils relèvent, par exemple : la Commission des Valeurs mobilières, la Commission municipale.

²⁰ Par décision du Conseil du trésor, C.T. 72331 du 18 juillet 1973.

²¹ Marcel MASSE, *op. cit.*, p. 207.

la Direction générale des relations de travail, celle de l'analyse des effectifs ainsi que la Direction de l'analyse des conditions de travail qui étaient autrefois éparpillées. Par contre, il représente une étape additionnelle à parcourir par les ministères qui préparent leurs plans d'effectifs. En effet, nous avons vu que ces plans pouvaient exiger la participation du Ministère comme celle de la Commission avant d'aboutir devant le Conseil du trésor.

Ces chevauchements sont peut-être inévitables. Ceux qui existent entre le Ministère et la Commission semblent l'être, au moins en ce qui concerne le régime de mérite. La situation quelque peu confuse que nous avons trouvée au sujet des griefs et des appels reflète en général une ambiguïté réelle qui vient de la coexistence d'un système de mérite axé sur les qualités individuelles et un système de négociation collective basé sur la défense des intérêts des employés. Certes, on pourrait la réduire en transférant la responsabilité de la classification au Ministère, mais en l'absence de tribunaux administratifs véritables, l'ambiguïté est inhérente à cette coexistence.

Finalement, nous relevons deux domaines où il existe certaines lacunes, toujours d'après nos réponses. Au point de vue des plans d'organisation, il semble qu'on n'a pas pu suivre toujours l'exigence d'avoir un plan approuvé d'organisation de chaque ministère avant d'engager de nouveaux effectifs. Aussi, il semble qu'on n'a pas créé encore des instruments d'évaluation des programmes ministériels de dotation et de perfectionnement. Ces lacunes apparentes peuvent venir simplement de l'impossibilité de tout faire en même temps. L'essentiel du travail du Ministère de la fonction publique jusqu'en 1972 semble avoir été un effort considérable de conception et d'étude. Il serait donc normal qu'on n'ait pas atteint alors, à peine trois ans après sa création, une situation où tous les aspects de son mandat serait remplis de manière égale. Par ailleurs, il semble qu'en période de négociation avec les associations représentant l'ensemble du secteur public, il était normal aussi que cet aspect du mandat soit accaparant pour les autorités supérieures du Ministère.

Au moment où nous écrivons ces lignes, les rapports entre le Ministère de la fonction publique et le Conseil du trésor ne sont toujours pas clairs²². Quoiqu'il en soit, l'ensemble des tâches des services de personnel des différents ministères représente une somme de responsabilités et de devoirs qui est presque irréductible. Elle sera plutôt appelée à croître croyons-nous.

Nous avons reconnu plus haut que cette étude porte sur des perceptions des directeurs de personnel dans les ministères du gouvernement du Québec. Elle n'est pas le fruit d'une enquête sur le terrain, en-

²² Voir la série d'articles dans *le Soleil* de Québec, les 17, 19 et 20 février 1973.

quête qui aurait pu nous permettre d'évaluer l'écart possible entre ces perceptions et la réalité. S'il y a parfois confusion et contradiction dans les réponses, toutes les erreurs de perception ne sont sans doute pas attribuables aux ministères. La réalité peut aussi échapper à la perception des organes et organismes centraux, d'où le besoin d'autres études sur ce sujet.

Personnel Management in the Departments of the Government of Quebec

The point of departure of this study in the observation that personnel management in government departments receives much less study than do the activities of central management and control agencies. In Quebec, the history of recent reforms had dealt above all with the creation of the Civil Service Commission (1965), the Civil Service Department (1969) and the Treasury Board (1970). The Treasury Board acts for the Executive Council (Cabinet) in matters dealing with organization, establishment, working conditions and general administrative policy. The Civil Service Department has two main functions, to negotiate contracts with civil servants' associations and to elaborate and coordinate government personnel policy. The Civil Service Commission has the usual role of guardian of the merit system; it also has responsibility for the classification plan.

The working hypothesis of this study is that government departments retain all personnel management tasks which have not been assumed by central management and control agencies. In order to try to test this hypothesis a questionnaire was sent, in the summer of 1972, to the directors of personnel in all Quebec government departments except the Civil Service Department. In all, written replies covering some fifteen departments were received, as well as some verbal comments in the course of interviews. The results give the impressions of the directors of personnel in the departments concerned. No additional research has yet been conducted to test these impressions against actual practice. This would be desirable for it is likely that both the central agencies and the department personnel officers have some impressions which are not supported by the facts.

In terms of overall impressions it was found that the Treasury Board and the Department of Finance were viewed by the great majority as control agencies. The Civil Service Department and the Civil Service Commission were viewed as agencies of both control and service, a reputation which is somewhat surprising in the case of the Commission.

Over the entire range of personnel activities, the personnel directors report considerable initiative which falls to them. The classification framework is prepared by the Civil Service Commission but the classifying of positions is mainly done by the departments. Likewise, the departments must do their own planning for manpower requirements subject to Treasury Board approval. In competitions for

new appointments or for promotions, they provide the majority of the members of examining boards, under Civil Service Commission supervision. The Commission delegates a varying amount of authority to the departments in these matters but it always verifies the application of the law and the classification requirements. Each department also must develop its own training programme within the general policy established by the Civil Service Department. Over the entire field of staffing procedures and practices, it appears that most departments do not as yet have thorough evaluation procedures to verify the degree of success or failure of these procedures and practices.

With respect to labour relations, the departments are mainly involved with the application, not the negotiation, of collective bargaining agreements. The main control of this application comes through the grievance procedure. If a grievance cannot be settled within a department, it then goes to arbitration. At this stage the employer's side is represented by the General Directorate of the Civil Service Department (DGRT); the personnel service of the department where the grievance originated acts as adviser to the DGRT.

On the subject of occasional and contractual employees, all departments are governed by the regulations issued by the Civil Service Commission (in the case of occasional employees) or by the Treasury Board (in the case of contractual employees). The departments have considerable freedom in these cases because there are no permanent positions involved, no Civil Service Commission competitions and no fixed rules about wages etc., other than the going rates for similar jobs.

In conclusion, the replies to the questionnaires support the hypothesis of a considerable residue of departmental responsibility in personnel administration. In fact, the growth of central agency activity requires increased activity and competency at the departmental level. The Quebec Government has recognized the importance of the departmental directors of personnel by the creation of the Advisory Committee of Personnel Managers, which reports to all three central agencies.

Another conclusion to the study is that the Civil Service Department, while it has established itself as a service agency in the eyes of the other departments, does not appear to have overcome the problem of the dispersal of decision centers as it was supposed to do. One reason for this is the coexistence of the merit system, with the powers it entails for the Civil Service Commission, and the collective bargaining system, with its own structures for policy making and the arbitration of grievances.